



Verfassungsinitiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)

Zusatzbericht und -antrag des Regierungsrats
vom 24. Oktober 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Zusatzbericht und Antrag zum in erster Lesung vom 28. September 2023 verabschiedeten Gegenvorschlag des Kantonsrats.

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat in seinem Bericht und Antrag vom 11. April 2023 dem Kantonsrat beantragt, die Verfassungsinitiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative) ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Die vorberatende Kommission des Kantonsrats kam im Rahmen der Sitzungen vom 19. Juni 2023 und 29. August 2023 zum Schluss, dem Kantonsrat zuhanden des Stimmvolks die Ablehnung der Verfassungsinitiative unter gleichzeitiger Unterbreitung eines Gegenvorschlags in Form eines ausformulierten Entwurfs mit folgendem Wortlaut zu beantragen (sog. Midi-Variante):

«§ 29a *Transparenz in der Politikfinanzierung*

¹ *Die Transparenz in der Politikfinanzierung ist gewährleistet.*

² *Die Transparenz umfasst:*

- a) *die Offenlegung der Finanzierung von im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien;*
- b) *die Offenlegung der Finanzierung von bedeutenden Kampagnen im Hinblick auf kantonale Wahlen und kantonale Abstimmungen;*
- c) *die Offenlegung von Interessenbindungen von vom Volk gewählten Inhaberinnen und Inhabern öffentlicher kantonalen Ämter und für diese Ämter kandidierende Personen.*

³ *Das Gesetz regelt die Einzelheiten.»*

Der Kantonsrat folgte im Rahmen der ersten Lesung vom 28. September 2023 dem Vorschlag der vorberatenden Kommission, die Verfassungsinitiative abzulehnen und dem Volk den von der vorberatenden Kommission ausgearbeiteten Gegenvorschlag unverändert zu unterbreiten.

2. Erläuterungen zum in erster Lesung verabschiedeten Gegenvorschlag

Der Regierungsrat anerkennt grundsätzlich die Haltung des Kantonsrats zum vorliegenden Thema. Indessen sieht er in gewissen Punkten Optimierungspotenzial. Insbesondere ist der Regierungsrat weiterhin der Überzeugung, dass die Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (Kantonsverfassung, KV; BGS 111.1) nur die Grundsätze regeln und nicht mit inhaltlichen Details überladen werden sollte.

Der Regierungsrat spricht sich daher *in formeller Hinsicht* für eine Kürzung des Gegenvorschlags von drei auf zwei Absätze – durch die Verbindung von Absatz 1 und 2 – sowie für die

Vermeidung von Wortwiederholungen aus. Dadurch werden die Struktur der Bestimmung gestrafft und die sprachliche Schwerfälligkeit der jetzigen Formulierung beseitigt. Hinzu kommt, dass die Paragraphen in der Verfassung üblicherweise keine Überschriften und Marginalien haben, weshalb dieser Zusatz bei § 29a zu streichen ist.

Inhaltlich ist der Regierungsrat der Auffassung, dass die Offenlegung von Interessenbindungen nicht auf Verfassungsstufe zu regeln ist. Einerseits besteht kein unmittelbarer Zusammenhang zum Kernthema der Verfassungsinitiative, nämlich der Transparenz in der Politikfinanzierung, sodass die diesbezügliche Regelung in der vorgesehenen Verfassungsbestimmung fehl am Platz ist. Andererseits bestehen für Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber – wie der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag vom 11. April 2023 aufgezeigt hat – bereits weitreichende Bestimmungen zur Offenlegung der Interessenbindungen auf Gesetzesstufe. Demnach ist es sachgerecht, die Verpflichtung zur Offenlegung von Interessenbindungen für kandidierende Personen auf derselben Normstufe, namentlich im Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1), festzulegen. Dies soll ungeachtet allfälliger anderer Anpassungen am Gegenvorschlag der Fall sein.

Aus Sicht des Regierungsrats sollte der vom Kantonsrat in erster Lesung verabschiedete Gegenvorschlag daher wie folgt lauten:

«§ 29a

¹ Die Transparenz in der Politikfinanzierung wird gewährleistet, indem

- a) die im Kantonsrat vertretenen Parteien ihre Finanzierung offenlegen;
- b) die Finanzierung von bedeutenden Kampagnen im Hinblick auf kantonale Wahlen und Abstimmungen offengelegt werden.

² Das Gesetz regelt die Einzelheiten.»

3. Stellungnahme zum Antrag der ALG-Fraktion vom 4. Oktober 2023

Die ALG-Fraktion hat am 4. Oktober 2023 im Hinblick auf die zweite Lesung im Kantonsrat folgende Änderungsanträge eingereicht:

- Abs. 2 Bst. b sei um den Passus *«und gemeindliche Urnen-»* zu ergänzen.
- Abs. 2 sei um einen Bst. d zu erweitern mit dem Wortlaut: *«Ausgenommen sind Spenden von natürlichen Personen, deren Zuwendung insgesamt 5000 Franken pro Kalenderjahr nicht übersteigt und Spenden juristischer Personen, deren Zuwendung insgesamt 1000 Franken pro Kalenderjahr nicht übersteigt.»*
- Abs. 2 sei um einen Bst. e zu erweitern mit dem Wortlaut: *«Widerhandlungen von Kandidierenden und gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern sowie von Parteien, politischen Gruppierungen, Abstimmungskomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen gegen die Verpflichtungen in den Abs. 2 dieser Bestimmung werden mit Busse sanktioniert.»*

Der Regierungsrat lehnt die Anträge der ALG-Fraktion ab. Durch die Vornahme der beantragten Änderungen würde der von der vorberatenden Kommission ausgearbeitete Gegenvorschlag weitgehend der Verfassungsinitiative angeglichen. Hinzu kommt, dass die Änderungsanträge jeweils zu einer inhaltlichen Ausdehnung der Transparenzbestimmungen in der Verfassung führen, sich der Regierungsrat aber – wie unter Ziffer 2 zu entnehmen ist – grundsätzlich für eine

schlanke Verfassungsbestimmung und Detailregelungen im Gesetz ausspricht. Folglich stehen die Änderungsanträge der ALG-Fraktion diametral dem Verständnis des Regierungsrats betreffend Verfassungswürdigkeit entgegen.

Zudem überzeugen die von der ALG-Fraktion gestellten Anträge auch materiell nicht: In Bezug auf die *gemeindlichen Urnenwahlen* ist festzuhalten, dass diese nicht immer zeitgleich mit kantonalen Wahlen stattfinden müssen. So kann es unabhängig von kantonalen Urnengängen zu gemeindlichen Ergänzungswahlen kommen. Für die von der ALG-Fraktion angesprochene Problematik wird es in der Praxis Lösungen geben. So könnten beispielsweise die Kosten für Flyer, die Werbung für eine kantonale und kommunale Wahl enthalten, bei der kantonalen Kampagne berücksichtigt werden. Eine betragsmässig trennscharfe Abgrenzung zwischen kantonalen und kommunalen Wahl ist ohnehin nicht möglich. Hinsichtlich der *Schwellenwerte* ist festzuhalten, dass keine Frankenbeträge in die Verfassung gehören, zumal die Verfassung eine Grundsatzordnung sowie starr ist und daher rasche Anpassungen nicht möglich sind. Zudem handelt es sich um derart konkrete Bestimmungen, dass deren Regelung auf Gesetzesstufe viel adäquater ist und im Bedarfsfall eine raschere Anpassung zulässt. Im Übrigen ist derzeit nicht klar, ob bei der Ausnahmeregelung in Bezug auf Kleinstspenderinnen und Kleinstspender die betragsmässige Unterscheidung zwischen juristischen und natürlichen Personen dem Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Bundesverfassung, BV; SR 101) standhalten würde. Zwar wurden die in den Kantonen Schwyz und Freiburg gestützt auf Transparenzinitiativen angenommenen Verfassungsänderungen mit jeweils unterschiedlichen Beträgen für juristische und natürliche Personen vom Bund in Anwendung von Art. 51 Abs. 2 BV gewährleistet, jedoch fand diesbezüglich bis dato keine Überprüfung durch das Bundesgericht statt. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Spende einer juristischen Person eine fünf Mal höhere Wirkung als diejenige einer natürlichen Person haben soll, indem die Spende einer juristischen Person über 1000 Franken bereits gemeldet werden muss, während bei natürlichen Personen dies erst ab 5000 Franken der Fall sein soll. Dies umso weniger, als juristische Personen nicht selten über weitergehende finanzielle Möglichkeiten als Privatpersonen verfügen. Schliesslich gehört auch die *Sanktionsfolge* ganz klar nicht in die Verfassung, sondern ins Gesetz. Es ist nicht angebracht, die vermeintlichen Offenlegungspflichten im Gesetz zu präzisieren, indessen die Sanktion für allfällige Verstösse dagegen bereits in der Verfassung festzulegen. Um die Kohärenz der Regelungen zu gewährleisten, ist es sachgerecht, die Sanktion in jenem Erlass zu definieren, in dem auch die zu sanktionierenden Pflichten im Detail festgelegt werden.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Der vom Kantonsrat zu verabschiedende Gegenvorschlag sei wie folgt zu formulieren:

§ 29a

¹ Die Transparenz in der Politikfinanzierung wird gewährleistet, indem

- a) die im Kantonsrat vertretenen Parteien ihre Finanzierung offenlegen;
- b) die Finanzierung von bedeutenden Kampagnen im Hinblick auf kantonale Wahlen und Abstimmungen offengelegt werden.

² Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Zug, 24. Oktober 2023

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilage: 4-fach Synopse